

MEDIDAS ALTERNATIVAS: ESTRUTURA NECESSÁRIA PARA APLICAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E AVALIAÇÃO

*Fabiana Costa Oliveira, Juliana Vieira Ávila Chagas, Maria Cristina Viana, Vera Lúcia Abadia Gomes e Valdair Custódio Alves**

Sumário: 1. Introdução. 2. Atividades Necessárias para Implementação de Medidas Alternativas Efetivas. 3. Aspectos Administrativos. 4. Conselho de Medidas Alternativas. 5. Conclusões

1. Introdução

As estruturas atuais do Poder Judiciário e do Ministério Público, no que diz respeito ao sistema penal, estão voltadas para a aplicação de penas privativas de liberdade. Em face do crescente aumento na aplicação de medidas não-privativas de liberdade (medidas alternativas), é necessário que essas instituições sofram adaptações para atender à nova demanda.

Existem diferenças essenciais entre a aplicação, a execução e a avaliação das penas privativas de liberdade e das medidas alternativas.

A aplicação da pena privativa de liberdade decorre de decisão essencialmente vinculada. Uma vez provada a ocorrência de crime cuja pena mínima é superior a quatro anos, o promotor pede a condenação e o juiz condena à pena privativa de liberdade. A lei, nesse caso, é muito clara e não deixa margem de escolha. As variações apenas podem ocorrer na quantidade da pena e em seu regime de execução, mas não na modalidade.

Ao contrário, quando é cabível a aplicação de medidas alternativas, juiz e promotor gozam de maior discricionariedade. Quando é possível a substituição por penas restritivas de direito, a condenação pode ser o pagamento de prestação pecuniária; perda de bens e valores; prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas; interdição temporária de direitos ou limitação de fim de semana. No caso de suspensão condicional do processo, de suspensão condicional da pena e de regime aberto, o juiz fixa condições obrigatórias e outras quaisquer, desde que adequadas ao fato e à situação pessoal do acusado.

Praticado crime que permite a aplicação de medidas alternativas, soluções diversas podem ser escolhidas. Assim, a aplicação da medida alternativa torna-se tecnicamente mais complexa. Não basta saber se a pessoa é culpada pela infração praticada. O promotor e o juiz necessitam de elementos que indiquem qual a medida mais adequada para o caso concreto. São necessárias maiores informações sobre a pessoa em conflito com a lei, sua situação econômica, social, pessoal, sobre a efetividade dessas medidas.

* Fabiana Costa Oliveira é Promotora de Justiça do MPDFT. Juliana Vieira Ávila Chagas, Maria Cristina Viana, Vera Lúcia Abadia Gomes e Valdair Custódio Alves são servidores do MPDFT.

Desse fator decorre que a instrução do processo que poderá resultar na aplicação da pena privativa de liberdade deve ser diferente daquela de processo em que será aplicada medida alternativa.

Na fase da execução, as diferenças entre medidas alternativas e pena de prisão também são evidentes. Quem disponibiliza vagas e administra o cumprimento da pena privativa de liberdade é o Poder Executivo. Na medida alternativa, ao contrário, é o promotor, ou o juiz, quem indica onde a pessoa irá cumprir a medida. Poder Judiciário e Ministério Público têm a responsabilidade de identificar vagas para o cumprimento de medidas, gerenciar seu cumprimento, analisar os programas oferecidos. Surge, então, para essas instituições, mais uma necessidade estrutural: a administração da rede de colaboradores.

Finalmente, há diferença entre a pena de prisão e as medidas alternativas no tocante à avaliação dos resultados. Quando o legislador deixa como única alternativa para o operador do direito a aplicação de pena privativa de liberdade, ele presume que esta é a resposta mais eficaz do Estado para o crime praticado. Ao contrário, quando ele deixa para o órgão que propõe ou aplica a medida opções diversas, além do poder de indicar onde essa medida será cumprida, ele transfere também a esses órgãos a responsabilidade de demonstrarem que a medida aplicada foi a mais adequada e que a instituição escolhida era a mais indicada. Ou seja, com as medidas alternativas, passa para o Ministério Público e para o Poder Judiciário a obrigação de avaliar a efetividade das medidas escolhidas, para justificar essa escolha.

Observa-se, assim, que a estrutura necessária para a aplicação de pena privativa de liberdade não é a mesma necessária para a aplicação de medidas alternativas.

Com as recentes modificações ocorridas na legislação brasileira, especialmente com o advento da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995 e da Lei nº 9.714, de 25 de novembro de 1998, mais da metade das ações penais propostas resultam na aplicação de medidas alternativas. É imperioso, portanto, que os órgãos do sistema penal adaptem suas estruturas a essa nova realidade.

Já estão iniciando-se movimentos para a adaptação das estruturas do Poder Judiciário e do Ministério Público para a aplicação de medidas alternativas. O Ministério da Justiça, no segundo semestre de 2000, instituiu a Central Nacional de Apoio à Execução das Penas e Medidas Alternativas (Cenapa), órgão da Secretaria Nacional de Justiça, que tem por objetivo estimular a criação, nos Estados, de centrais de aplicação, acompanhamento e fiscalização de medidas alternativas.

Em face dessa realidade, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios instituiu comissão com o objetivo de viabilizar a criação de estrutura administrativa para dar suporte à atuação desta instituição na aplicação e fiscalização de medidas alternativas. O texto aqui apresentado foi resultado de pesquisa realizada por essa comissão.

Dada a impossibilidade, na primeira fase, de distinguir as necessidades do Ministério Público das do Poder Judiciário, foram levantadas as necessidades estruturais de ambas as instituições para a aplicação, a execução e a avaliação das medidas alternativas. O texto abordará, então, as adaptações estruturais que os dois órgãos devem sofrer.

Em um segundo texto, oportunamente, deverão ser apresentadas as conclusões da comissão sobre quais as atribuições que devem ser exercidas especificamente pelo Ministério Público.

A pesquisa incluiu consulta à doutrina e legislação, participação em seminários sobre o tema, visita a centrais de penas e medidas alternativas já instaladas, debate com profissionais da área de Administração e com técnicos que atuam com as medidas alternativas. O modelo ora apresentado é a soma de diversas experiências isoladas e ainda vai ser avaliado na prática.

No decorrer da exposição, o termo “medidas alternativas” será utilizado para significar qualquer medida ou pena aplicada como resposta à infração penal diferente da pena privativa de liberdade, seja decorrente de transação penal, suspensão condicional do processo, sus-

penção condicional da pena, regime domiciliar ou penas restritivas de direito. “Pessoa em conflito com a lei” será a expressão empregada para abranger os indivíduos sujeitos a essas medidas (autores de fato, sentenciados, condenados, etc.). As terminologias serão usadas para simplificar a apresentação do texto.

2. Atividades necessárias para implementação de medidas alternativas efetivas

2.1 – Credenciar¹

Diversas medidas e penas alternativas consistem no encaminhamento das pessoas em conflito com a lei para instituições públicas ou privadas, para tratamento, acompanhamento, estudo, prestação de serviços, entre outros. Outras consistem na estipulação de prestação pecuniária destinada a essas instituições.

Para que haja melhor controle das medidas alternativas, é necessário que o Poder Judiciário e o Ministério Público credenciem essas instituições, estabeleçam vínculo formal com elas.

O credenciamento consiste em obter informações sobre as instituições, saber se são ou não idôneas, se têm condições de disponibilizar pessoal para coordenar o acompanhamento da pessoa em conflito com a lei, se têm condições de prestar as informações sobre o cumprimento das medidas, se estão disponíveis para compreender e aprender sobre as medidas alternativas. Identificar de que forma a instituição pode colaborar, que público pode receber, que tipo de medida pode ser cumprida na instituição ou quais benefícios podem ser a ela destinados.

É necessário que haja servidores para providenciar o credenciamento, a formalização do compromisso, para definir as atribuições das partes e as condições que regerão a relação.

A importância da formalização da parceria, por meio de instrumento escrito, é destacada nos comentários às Regras de Tóquio, como se observa do trecho a seguir:

“A autoridade de execução deve estudar a conveniência de celebrar acordo com grupos comunitários especificando a natureza da sua participação e a forma como devem trabalhar”².

Realizado o credenciamento, será necessário atualizar constantemente a lista de necessidades ou o número de pessoas que podem ser atendidas. É possível, por exemplo, que uma instituição que tinha a capacidade de receber cinco pessoas por mês para prestar serviços passe a poder atender a apenas dois ou três, por falta de recursos, ou dificuldades materiais. Ou, ao contrário, pode ocorrer que o número de vagas aumente.

A equipe de credenciamento deve promover, com periodicidade, ações para identificar outras possíveis instituições parceiras, criando procedimentos para essa finalidade.

Da mesma forma, é necessário que a equipe esteja preparada para planejar a parte funcional da parceria, tendo em vista a criação de rotinas de trabalho eficientes. Uma nova parceria muitas vezes pode implicar formas diferentes de acompanhamento e fiscalização, regras distintas de encaminhamento. Essa nova realidade deve ser compatibilizada com a rotina do órgão parceiro, sendo necessário planejamento para que a parceria seja implementada.

¹ Grande parte das conclusões deste e do próximo tópico foram obtidas no artigo: ROCHA, Marco Antônio da, Critérios Técnicos a Serem Observados no Credenciamento de Instituições para Cumprimento de Medidas e Penas Alternativas, Cadernos do Ministério Público do Paraná, Curitiba, Ministério Público/PR, Setembro, 2000.

² Comentários ... p. 81.

Existem diversas formas de se proceder ao credenciamento de novas instituições. No Rio Grande do Sul, por exemplo, o Rotary Club auxilia na ampliação do número de vagas para a prestação de serviços à comunidade. As atividades ocorrem da seguinte maneira: os rotarianos verificam nas entidades assistenciais, hospitais, escolas, abrigos, programas comunitários ou estatais, sobre a necessidade de virem a contar com prestadores de serviços, entregando às entidades Ficha de Levantamento de Dados da Instituição para que ali informem sobre seus interesses nessa área³.

2.2 – Qualificar

É comum observar que muitas entidades idôneas pretendem cooperar no sistema das medidas alternativas, mas nem sempre possuem a formação necessária para atuar na área.

Observa-se, ainda, que o encaminhamento de pessoas em conflito com a lei para instituições despreparadas resulta em desrespeito a sua dignidade e a seus direitos, seja pelos dirigentes e funcionários das entidades, seja por usuários dessas instituições.

Muitas vezes, ainda, as entidades não informam devidamente o Judiciário ou Ministério Público sobre o cumprimento das medidas. Atrasos também ocorrem, bem como incorreção na forma de prestação de informações, além da total ausência de controle, por parte da instituição, sobre cumprimento da medida.

Esses problemas podem ser corrigidos promovendo-se a qualificação das instituições.

Todas elas devem ter conhecimentos sobre as medidas alternativas, direitos humanos, a importância de sua participação no sistema, a forma como os problemas ocorridos podem ser solucionados, de que maneira a pessoa em conflito com a lei deve ser recebida.

Por meio de formação, é possível, ainda, à entidade, organizar-se para controlar o cumprimento das medidas e prestar as informações aos órgãos competentes.

Para tanto, é necessário que sejam formalizados convênios com universidades, ou outras entidades, que possam promover a qualificação dessas instituições. É necessário que haja servidores capacitados para fornecer orientações básicas para as instituições. Podem ser formuladas cartilhas contendo informações gerais sobre o assunto.

2.3 – Elaborar relatórios de investigação social

Muitas vezes, os juízes ou promotores não possuem informações suficientes sobre a pessoa ou sobre as instituições credenciadas, para propor ou aplicar as medidas alternativas. Em consequência, torna-se difícil aplicar medidas mais direcionadas ou mesmo adequadas ao caso concreto.

Pode ocorrer, ainda, de designar-se o cumprimento de medida ou pena, e efetivar-se o encaminhamento da pessoa para entidade não preparada para lidar com determinadas situações (como, por exemplo, atender a pessoas com dependência química).

Assim, é importante que exista equipe multidisciplinar para realizar entrevista com a pessoa em conflito com a lei, ou para obter informações que auxiliem a decisão de fixação da medida alternativa. A equipe pode, inclusive, detectar a necessidade de tratamento específico ou de características pessoais que impedem a pessoa de cumprir determinadas medidas.

³ Manual de Aplicação das Penas e Medidas Alternativas: Prestação de Serviços à Comunidade, Sanção Educativa e Socialmente Útil, Secretaria Nacional de Justiça, Ministério Público do Rio Grande do Sul, Rotary Internacional, p. 21, Brasília, 2000.

As Regras de Tóquio destacam a importância do relatório de investigação social, como se observa abaixo:

“7.1 – Quando houver possibilidade de preparar relatórios de investigação social, a autoridade judiciária poderá dispor de relatório preparado por funcionário ou órgãos competentes e autorizados. O relatório conterá informações de cunho social sobre o delinqüente que sejam relevantes quanto ao tipo de criminalidade habitual e os delitos que lhe são concretamente atribuídos. Deverá também conter informações e recomendações que sejam relevantes para o procedimento de fixação de pena. É conveniente que se atenha aos fatos, seja objetivo e imparcial, devendo toda opinião pessoal ser claramente indicada como tal.”

“13.3 - Quando for decidido que é necessário determinado tratamento, deverão ser envidados esforços para analisar os antecedentes, a personalidade, as aptidões, a inteligência e os valores do delinqüente e, em especial, as circunstâncias que o levaram a cometer o delito”.

É necessário, assim, que exista equipe multidisciplinar capaz de elaborar relatórios contendo informações importantes para as decisões dos juízes e promotores.

2.4 – Prestar esclarecimentos à pessoa em conflito com a lei

Quando a medida alternativa é aplicada, é necessário que a pessoa em conflito com a lei entenda seus direitos e deveres.

É necessário que se esclareça quais as obrigações que assumiu e a quem pode recorrer ou que medidas pode adotar no caso de ter seus direitos desrespeitados, de haver dificuldades no cumprimento da medida imposta.

Nem sempre esses esclarecimentos podem ser realizados em audiência. Assim, é necessário que haja servidores para exercer essa atribuição.

Pode ficar determinado que, tão logo a pessoa seja intimada da medida aplicada, ou com ela concorde, seja encaminhada para o servidor que realizará os esclarecimentos cabíveis. Esse momento pode ser aproveitado para sensibilizar a pessoa em conflito com a lei, nos casos em que a pena ou medida aplicada não foi bem aceita ou entendida.

Nesse momento, é importante fornecer à pessoa em conflito com a lei documento informando sobre seus direitos e explicando o que deve fazer caso ocorra algum problema na execução da medida.

2.5 – Acompanhar e fiscalizar⁴:

O acompanhamento e a fiscalização do cumprimento das medidas é imprescindível para atingir-se a implementação eficaz do sistema.

A falta de acompanhamento do cumprimento das medidas fixadas resulta, inúmeras vezes, na impunidade e na falta de crença da sociedade no sistema.

Pode-se citar os seguintes problemas ocasionados pela falta de acompanhamento e fiscalização:

⁴ Grande parte das informações foi baseada no artigo: ROCHA, Marco Antônio da, Programa de Acompanhamento e Fiscalização do Cumprimento da Pena ou Medida de Prestação de Serviços à Comunidade – PROAF/PSC, Cadernos do Ministério Público do Paraná, Curitiba, MP/PR, Set./2000.

- a) Não-cumprimento da medida, por falta de organização dos órgãos competentes, com a possibilidade de, ocorrendo a prescrição, ou a extinção da punibilidade, não haver nenhuma resposta do Estado a essa irregularidade.
- b) Ausência de encaminhamento, por parte das instituições parceiras, informações qualitativas sobre o cumprimento da medida.
- c) Ocorrência de mudanças internas nas instituições parceiras, causando impacto em suas atribuições-fim e comprometendo até mesmo a sua idoneidade.
- d) Interrupção da qualificação inicialmente recebida, pela ausência de transmissão dos procedimentos para novos funcionários ou diretores da instituição, resultando na falta de qualidade da medida cumprida.
- e) Impossibilidade de conhecimento adequado da atividade desenvolvida pela instituição quanto ao cumprimento da medida alternativa e de identificação de falhas no processo de formação de sua equipe profissional.
- f) Desconhecimento, por parte do juiz ou do promotor, quanto à adaptação da pessoa à medida e à instituição, bem como tendência de a entidade adotar unilateralmente soluções para os problemas causados.
- g) Possibilidade de ocorrência de conluio entre a pessoa em conflito com a lei e as instituições, para ludibriar a Justiça e livrar-se da responsabilidade, modificando a medida fixada e cumprindo outra que gere mais benefícios para a instituição (ex.: pena pecuniária).
- h) Desconhecimento, por parte das autoridades, de eventual impossibilidade de cumprimento da medida, por falta de recursos, doença e outras dificuldades materiais ocorridas com a pessoa em conflito com a lei.

É inquestionável, assim, a necessidade de acompanhamento e fiscalização constante das atividades realizadas.

O acompanhamento e a fiscalização podem ser realizados sob três enfoques: a) acompanhamento do cumprimento das medidas b) fiscalização do cumprimento das medidas e c) fiscalização de instituições parceiras, como será exposto a seguir.

2.5.1 – Acompanhamento do cumprimento das medidas

Uma vez fixada a medida alternativa, as varas judiciais devem acompanhar seu cumprimento, o que pode ser feito de duas formas: a) atendendo a pessoa em conflito com a lei, para a entrega do recibo de cumprimento da medida, ou para cumprir a medida de comparecimento em juízo; b) recebendo comunicações das próprias instituições sobre o cumprimento das medidas.

Todos os dados sobre o cumprimento das medidas devem ser registrados em sistema de informações.

O registro irá possibilitar:

- o acompanhamento das medidas aplicadas;
- a obtenção de dados e estatísticas sobre as pessoas em conflito com a lei e sobre as instituições para onde foi encaminhada;
- o controle da distribuição dos benefícios/serviços entre as instituições parceiras.

Freqüentemente, as mesmas instituições são credenciadas em mais de uma vara judicial ou promotoria. É necessário, assim, que haja elo de comunicação entre os juízes e promotores de varas e promotorias diversas, para que não ocorra de encaminhar-se para uma instituição mais pessoas do que ela pode atender, ou mais prestações pecuniárias do que o necessário.

O gerenciamento dessas informações pode permitir que as prestações pecuniárias sejam mais bem aproveitadas ou mesmo que sejam direcionadas em benefício das vítimas ou das pessoas em conflito com a lei.

Permite, ainda, que as instituições que mais colaboram recebendo pessoas em conflito com a lei para tratamento, para acompanhamento ou para prestar serviços recebam maior contraprestação por seu auxílio.

No Paraná, por exemplo, a Central de Execução de Penas e Medidas Alternativas desenvolve programa fundado no princípio de que “os recursos advindos da aplicação da prestação social alternativa sejam destinados àquelas entidades que se propuserem a criar/ampliar os espaços para a prestação de serviços à comunidade, bem como a agregar qualidade ao processo já desenvolvido”⁵. Dessa forma, privilegia-se o encaminhamento de recursos às instituições efetivamente comprometidas com a execução das medidas alternativas.

Outros programas também desenvolvidos no Paraná foram o apoio à construção de abrigos para crianças e adolescentes e o de humanização das cadeias públicas. Por meio desses programas, permitiu-se a alocação de recursos materiais e humanos, oriundos da aplicação de medidas alternativas, para a melhoria das condições de sobrevivência nas cadeias públicas dos distritos policiais de Curitiba, assim como para viabilizar a construção e/ou reforma de unidades de abrigo para a infância e a juventude⁶.

O acompanhamento do cumprimento das medidas alternativas pode possibilitar outros programas. Por exemplo, o comparecimento da pessoa em conflito com a lei em juízo pode ser mais bem aproveitado. Há proposta da Central de Execução de Penas e Medidas Alternativas do Paraná de se fazer o que se chamaria de “comparecimento qualificado”: o comparecimento da pessoa em conflito com a lei em juízo seria aproveitado para ouvi-la, para saber se ocorreram problemas no cumprimento das medidas, se seus direitos foram desrespeitados, se houve desrespeito a sua dignidade humana, para dar instruções, para promover sensibilização.

2.5.2 – Fiscalização do cumprimento das medidas

As medidas aplicadas nem sempre são cumpridas. A pessoa não presta o serviço que lhe foi determinado, não comparece em juízo, não repara os danos da vítima.

Ao mesmo tempo, pode ocorrer que a pessoa esteja cumprindo as medidas aplicadas, mas incorre em outras causas que implicam revogação da medida alternativa. É o caso, por exemplo, da pessoa que está cumprindo a suspensão condicional do processo e passa a ser processada por outro crime.

A fiscalização do cumprimento das medidas é essencial para a credibilidade do sistema. É necessário que haja constante controle para identificar se as medidas estão sendo cumpridas ou se outras causas de revogação da pena ocorreram. Do contrário, o prazo determinado pode passar, as medidas cabíveis podem não ser adotadas, ocorrendo, até, a extinção da punibilidade sem o devido cumprimento da medida fixada.

Nesse sentido, deve ser feito controle das medidas aplicadas e prazos fixados. Sempre que se verificar descumprimento, devem ser adotadas imediatas providências.

É importante observar que nem todas as medidas deixam de ser cumpridas por negligência da pessoa em conflito com a lei. Portanto, é necessário que os servidores responsáveis pela fiscalização, sabendo do descumprimento da medida, realizem diligências para identificar

⁵ ROCHA, Marco Antônio da, Pensando a relação entre a prestação de serviços à comunidade e a prestação social alternativa (prestação pecuniária), Central de Execução de Penas Alternativas, Curitiba, MP/PR, 1999.

⁶ Informativo da Central de Execução de Penas Alternativas – Cepa. Curitiba, MP/PR, set./2000.

os motivos que o determinaram e a disposição da pessoa em cumprir as condições impostas. As providências adotadas devem ser comunicadas ao juiz ou promotor, o que é imprescindível para decidir-se quanto à revogação, ou não, da medida.

2.5.3 – *Fiscalização das instituições*

A fiscalização permanente das instituições é de extrema importância para que a medida alternativa aplicada seja efetiva.

Enquanto a parceria com as instituições estiver vigorando, deve haver contato frequente entre os parceiros. Nesse período, é necessário promover orientações, discussões de casos, solução de problemas. A qualidade das medidas prestadas nas instituições deve ser conhecida, propondo-se formas de melhorias, métodos para eliminar falhas ocorridas no processo de encaminhamento e de divulgação dos relatos de sucesso.

Por meio desse contato, será possível ter conhecimento de alterações na estrutura da instituição ou de falhas na sua qualificação. Poderão ser detectados casos em que a medida não está sendo cumprida da forma como foi fixada.

Para que o acompanhamento das instituições seja efetivo, deve ser mantido elo de comunicação aberto para ouvir as instituições, a pessoa em conflito com a lei e a própria comunidade.

Visitas e avaliações periódicas nas instituições, com elaboração de relatórios são métodos a serem utilizados. Reuniões com os dirigentes das instituições ou com seu corpo técnico, como ocorre no Estado do Pará, também são recomendáveis.

É indispensável que haja contato constante com órgãos públicos que fiscalizam instituições sem fins lucrativos.

Para os problemas detectados, devem ser sugeridas soluções e implementadas ações destinadas a resolvê-los.

O descredenciamento de instituições que não se adaptaram ao sistema e não demonstraram disposição para mudar é uma medida decorrente da fiscalização. Nesse caso, é imprescindível que sejam elaborados relatórios com informações suficientes para a decisão. Avaliações de cunho subjetivo não devem servir para o descredenciamento de instituições.

2.6 – *Pesquisa*

A Regra de Tóquio nº 20 e seguintes assim dispõem:

“20.1 - Como aspecto essencial do processo de planejamento, devem ser envidados esforços para que as entidades, tanto públicas como privadas, colaborem na organização e promoção da pesquisa sobre tratamento de delinqüentes em regime não-privativo de liberdade.

20.2 - Devem ser realizadas periodicamente pesquisas referentes a problemas que enfrentam os destinatários das medidas, os profissionais, a comunidade e os órgãos normativos.

20.3 - Dentro do Sistema de Justiça Penal convém que sejam criados mecanismos de pesquisa e informação para a obtenção e análise de dados e estatísticas sobre a execução de tratamento de delinqüentes em regime não-privativo de liberdade.”

Para obter resultados positivos com a adoção das medidas alternativas, pesquisa e análise sistemática de informações é imprescindível, como ressaltam as regras acima descritas.

Juizes e promotores são os órgãos estatais com atribuição para aplicar as medidas alternativas e fiscalizá-las. Normalmente, há grande discricionariedade para a decisão.

Assim, impõe-se que estejam disponíveis para promotores e magistrados informações sobre a eficiência de medidas aplicadas na prevenção do crime ou na redução da reincidência, ou sobre as medidas adequadas para o perfil social de cada pessoa em conflito com a lei.

Com essas informações, é possível atingir resultados mais efetivos no tratamento da pessoa.

Por outro lado, grande parte dos dados empíricos necessários para as pesquisas está nos tribunais. Por isso, a regra 20.3 destaca a necessidade da existência na Justiça Penal de mecanismos de pesquisa e informação sobre a execução e tratamento de delinquentes que cumprem medidas alternativas.

A pesquisa pode ser desenvolvida por parceiros, como universidades e outros institutos de pesquisa, que dispõem de estrutura, profissionais e métodos próprios para executá-las.

É essencial que o Poder Judiciário e o Ministério Público possam fornecer dados empíricos para a execução de pesquisa. Os resultados delas devem ser divulgados para promotores, juizes e comunidade em geral.

Como destacado nos comentários às Regras de Tóquio, a estreita cooperação entre os teóricos e os profissionais é inquestionavelmente útil e produtiva, para o desenvolvimento de investigações orientadas para a ação sobre medidas alternativas⁷.

2.7 – *Enfoque na vítima*

A Regra de Tóquio nº 1.4 dispõe que “ao aplicar as regras, os Estados membros devem envidar esforços para atingir equilíbrio adequado entre os direitos dos delinquentes, os direitos das vítimas e o interesse da sociedade na segurança pública e na prevenção do delito”.

É explícita a recomendação de que os direitos das vítimas devem ser respeitados e observados quando da aplicação das medidas alternativas.

Há crimes que admitem a composição entre a pessoa em conflito com a lei e a vítima como forma de extinção de punibilidade. São os casos em que a própria vítima tem legitimidade para propor a ação penal ou quando depende da sua representação a ação do Ministério Público.

O artigo 89 da Lei nº 9.099/95 fixa como condição obrigatória da suspensão condicional do processo a reparação dos danos da vítima.

O Código de Defesa do Consumidor fixa como um dos direitos básicos do consumidor a efetiva prevenção e reparação dos danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos (art. 6º, inciso VII da Lei nº 8.078).

A Lei de Crimes Ambientais destaca a importância de se reparar os danos que os autores dos fatos causaram ao meio ambiente.

Nos comentários às Regras de Tóquio sugere-se que seja incentivada a adoção de medidas que auxiliem as vítimas individualmente ou as vítimas em geral⁸.

Assim, é necessário que se promovam medidas para que os direitos da vítima, quando aliados a alguma das medidas alternativas, sejam respeitados.

Pode ser incentivado o treinamento dos conciliadores dos juizados especiais criminais, para que a condução dos acordos seja realizada de forma a atender realmente às necessidades das vítimas.

⁷ Comentários... p. 88.

⁸ Idem. p. 26.

Nos casos de lesões corporais e ameaça, praticados no ambiente familiar, por exemplo, algumas vezes a conciliação ou a simples reparação dos danos é suficiente para atender às necessidades das vítimas. Outras vezes, entretanto, as lesões ao direito da vítima nitidamente poderão continuar e o fato de ela haver procurado a Justiça pode gerar outras agressões. Os conciliadores devem saber distinguir os casos e conduzir as conciliações em conformidade com essas realidades, sempre fornecendo para juízes e promotores os dados necessários para melhor solução dos casos.

Quando a reparação dos danos da vítima for uma das medidas ou penas aplicadas, a equipe da Central deve empreender ações para fazer com que a medida seja cumprida com efetividade.

As Promotorias de Delitos de Trânsito de Brasília realizam atividades que podem ser amplamente adotadas. São desenvolvidas ações para que a reparação dos danos das vítimas seja efetuada tão logo o crime tenha sido praticado. Assim, a pessoa que sofreu lesões corporais no trânsito, por exemplo, pode ser assistida pelo autor do fato ainda na fase de tratamento de lesões sofridas no acidente. As promotorias também orientam as vítimas sobre o direito ao seguro obrigatório e os procedimentos que devem adotar para recebê-lo.

O tratamento adequado das vítimas e de seus direitos deve ser um dos princípios básicos na atuação com as medidas alternativas.

3. Aspectos administrativos

Como observado nos tópicos anteriores, a atuação efetiva com as medidas alternativas decorre de um conjunto de ações. Se os órgãos que compõem o sistema não se organizarem adequadamente, dificilmente serão atingidos bons resultados com a aplicação de medidas alternativas.

Não basta que existam servidores disponíveis para executar as tarefas. É preciso que as funções estejam ordenadas de maneira que os resultados possam ser obtidos, com o máximo de eficiência.

No presente tópico, são abordados aspectos que podem auxiliar na compreensão da modelagem das novas estruturas necessárias para a aplicação e fiscalização das medidas alternativas.

3.1 – Órgão com atribuições administrativas

Nos Estados brasileiros tem-se observado a tendência de se criarem varas específicas para tratar das medidas alternativas. É o caso de Fortaleza/CE, Curitiba/PR, Belém/PA e, recentemente, Recife/PE, Aracaju/SE, Porto Alegre/RS e Salvador/BA.

Após os estudos realizados, observou-se que o bom desempenho na atuação com medidas alternativas prescinde da criação de vara judicial.

Varas de diversa natureza atuam com as medidas alternativas: juizados especiais criminais, varas criminais, vara de execuções criminais. O trabalho é muito volumoso, já que, como ressaltado no tópico 1, *supra*, após as recentes modificações na legislação brasileira, mais da metade das ações penais propostas resultam na aplicação de alguma medida alternativa. Nesse contexto, é mais viável que a competência para a aplicação e execução dessas medidas continue diluída entre as diversas varas.

O sistema de medidas alternativas exige que exista um conjunto de pessoas atuando em prol do seu funcionamento. As iniciativas para melhorar o sistema não devem ficar centralizadas em uma só pessoa. A centralização pode acarretar a estagnação do desenvolvimento

do sistema, não incentiva o debate sobre o assunto, tampouco a criação da consciência da instituição sobre as medidas alternativas.

Observa-se, ainda, que na execução das medidas alternativas, as decisões de cunho jurisdicional são reduzidas em relação às existentes na execução da pena privativa de liberdade. Enquanto nesta decide-se sobre os benefícios da execução penal – que correspondem a quase 50% da atividade jurisdicional da vara –, progressão de regime, extinção da pena, transferência de presídio, unificação de penas, naquela, as decisões da execução versam sobre revogação, alteração ou extinção da pena. Assim, o sucesso da execução de medidas alternativas depende mais do exercício de atividades administrativas (como exposto no tópico anterior) do que de atividades jurisdicionais, o que é incompatível com a figura de uma vara judicial.

Os problemas de divergências ou de falta de equidade entre as diversas medidas aplicadas pode ser resolvido criando-se o conselho de medidas alternativas, que poderia propor diretrizes para a atuação dos juízes e promotores, conforme será exposto no tópico 3.

Assim, torna-se mais adequada a criação de um órgão administrativo, em cada instituição, para dar suporte aos diversos juízes e promotores, seja do conhecimento ou da execução, que atuam com as medidas alternativas.

O órgão seria responsável pelo credenciamento, qualificação, elaboração de relatórios de investigação social, acompanhamento, fiscalização, pesquisa.

Ao órgão não deve caber a decisão sobre que medida ou pena será aplicada ou qual instituição será atendida. Tampouco deve ser sua a decisão sobre revogação ou extinção de penas e medidas. Ele deve fornecer informações para que essas decisões sejam tomadas pelos juízes competentes e promotores com atribuição.

Com esse modelo, o órgão não precisa ter em sua estrutura um juiz ou promotor. Ao contrário, ele deve atender a todos os juízes e promotores com competência ou atribuição para a aplicação, acompanhamento e fiscalização das medidas alternativas.

Dessa forma, a estrutura torna-se mais maleável, dinâmica. Pode ser adaptada com maior facilidade nos casos de alteração de competência legal.

3.2 – Existência formal

Observa-se, muitas vezes, que, em face da necessidade da existência de pessoal apoiando juízes e promotores na atuação com medidas alternativas, acabam sendo designados servidores para atuarem informalmente. Não são tomadas as providências para criação, nos organogramas das instituições, dos devidos setores. Essa informalidade é extremamente prejudicial para o sistema.

Apenas com a criação de órgãos formais, ou seja, secretarias, departamentos, divisões, setores, coordenações, conforme a realidade de cada instituição, é possível fazer previsão orçamentária para a atividade.

É também a criação formal que permite a organização das tarefas, prevendo chefes de equipe, rotinas de trabalho, capacitação sistemática dos servidores.

Sem orçamento e organização administrativa, não é possível desenvolver tarefas com enfoque em resultados, razão por que é imprescindível a criação de órgãos formais na estrutura do Ministério Público e do Poder Judiciário.

3.3 – Descentralização das atividades

De acordo com o volume de trabalho que os órgãos administrativos tiverem, poderá haver divisão em núcleos, localizados em cidades mais próximas de onde as pessoas em confli-

to com a lei residem.

A descentralização das atividades, levando a estrutura de apoio à atuação do Ministério Público e Judiciário para local mais próximo de onde se situam as entidades colaboradoras e residem as pessoas em conflito com a lei, facilita o desenvolvimento de todas as atribuições.

O credenciamento pode intensificar-se, pela maior facilidade de entrar em contato e conhecer instituições públicas e privadas localizadas na região. O acompanhamento e fiscalização são favorecidos, tanto sob o ponto de vista da pessoa em conflito com a lei, que não precisará pagar transporte para ser atendido, como para os servidores, que poderão realizar visitas a instituições mais próximas.

A pesquisa é facilitada, podendo se voltar para os problemas locais, identificar peculiaridades da região.

O elo de comunicação com a comunidade local pode ser intensificado, potencializando os resultados dos trabalhos.

A descentralização deve ocorrer em conformidade com o número de pessoas a serem atendidas e do volume de atividades que será desenvolvido. O ideal é que seja atingido o equilíbrio, de forma que os servidores fiquem responsáveis pelo número de feitos que sejam capazes de atender com eficiência.

3.4 – Parceria entre o Poder Judiciário e o Ministério Público

O modelo legislativo atual confere tanto ao promotor de justiça como ao magistrado poderes para aplicar, fiscalizar e acompanhar medidas e penas alternativas. Ao promotor de justiça cabe propor a transação penal e a suspensão condicional do processo. Ao juiz cabe fixar as condições da suspensão condicional do processo e aplicar penas alternativas em sentença condenatória. Ambos os órgãos devem fiscalizar e acompanhar o cumprimento dessas penas e medidas.

Sendo assim, é necessário que Judiciário e Ministério Público se unam para, em parceria, montar a estrutura que os auxilie na atuação com as medidas alternativas.

Como se trata de instituições distintas, não é possível imaginar a criação de um único órgão, com uma única direção. Solução como essa poderia inviabilizar a administração do órgão e, conseqüentemente, seu funcionamento.

Por outro lado, a criação de dois órgãos, um em cada instituição, com atribuições idênticas, é administrativamente inviável. Assim ocorrendo, haveria duplicidade de procedimentos, a existência de órgãos diversos desempenhando o mesmo papel, o que poderia resultar em verdadeiro caos administrativo.

Assim, a solução é a criação de dois órgãos, um em cada instituição e com seus próprios dirigentes, dividindo-se as atribuições de acordo com a missão de cada instituição.

A formalização de convênio entre as instituições deve disciplinar a forma de atuação, o intercâmbio de informações e outras condições para possibilitar a existência de harmonia das atividades desenvolvidas.

Cabe destacar que nada impede que as atribuições sejam exercidas por órgão desvinculado do Poder Judiciário e do Ministério Público. No Recife, por exemplo, existe uma central de acompanhamento de penas e medidas alternativas vinculada ao Poder Executivo.

O importante é que essa estrutura de apoio exista e que as atividades sejam desempenhadas de forma harmônica e eficiente, sem procedimentos desnecessários ou burocracia.

Como no Brasil ainda são recentes as experiências com a administração das medidas alternativas, ainda não há dados suficientes para analisar com exatidão que atribuições devem ser assumidas pelos tribunais e pelo Ministério Público e quais devem ser assumidas por outros órgãos governamentais ou não-governamentais, ou qual o melhor modelo a ser seguido.

O modelo ora proposto resulta do estudo de outras várias experiências de centrais instaladas no Judiciário e no Ministério Público.

Para que se chegue a um modelo ideal de sistema de administração das medidas alternativas, será necessária pesquisa constante, assim como amplo debate entre os diversos tribunais, órgãos do Ministério Público, órgãos governamentais e não-governamentais sobre o tema.

3.5 – *Parcerias*

As atividades do órgão administrativo devem ser desempenhadas em parceria com outras instituições. Não apenas para receber pessoa em conflito com a lei para cumprimento de pena ou medida, mas para o desenvolvimento de suas atribuições administrativas.

O órgão administrativo não deve assumir funções que não estão inseridas na atividade-fim da sua instituição. Se, por exemplo, não se enquadra na missão do Ministério Público a execução de pesquisas, ele não deve executá-las, mas apenas propor a execução, formalizar convênios para que elas sejam realizadas.

No decorrer do texto foram citados diversos exemplos de parcerias que já ocorrem em outros Estados.

3.6 – *Formação e recrutamento dos profissionais*

Cabe ressaltar, por fim, a necessidade de se estabelecer política para seleção dos profissionais que irão atuar com medidas alternativas e para o seu treinamento e de dar-lhes apoio de forma que se garanta a necessária competência profissional.

As Regras de Tóquio contêm mandamentos específicos sobre o tema:

“15.1 – As pessoas designadas para aplicar as medidas não-privativas de liberdade deverão ser aptas para a função e, sempre que possível, ter formação profissional e experiência prática adequadas. Essas qualificações deverão ser claramente definidas.

15.2 – Para recrutar e manter o quadro de profissionais qualificados devem lhes ser assegurados estatutos e adequadas remuneração e vantagens em razão da natureza do trabalho, cumprindo que lhes sejam propiciadas amplas oportunidades para progresso profissional e desenvolvimento na carreira.

16.1 – O objetivo da formação profissional e do treinamento do pessoal visa a tornar claras suas responsabilidades no que tange à reabilitação do delinquente, assegurando seus direitos e protegendo a sociedade. O treinamento também deve fazer o pessoal compreender a necessidade de cooperar e coordenar as atividades com outros órgãos envolvidos.

16.2 – Antes de exercer as funções, o pessoal deve receber treinamento abrangendo informação sobre a natureza das medidas não-privativas de liberdade, os objetivos da vigilância e as diversas modalidades de sua aplicação.

16.3 – Após ter iniciado o desempenho de suas funções, os membros do quadro pessoal deverá manter e aprimorar seus conhecimento e capacidade profissional, participando de cursos de capacitação e reciclagem. Devem ser colocadas à sua disposição instalações adequadas para essa finalidade.”

Está claro que é imprescindível que exista seleção criteriosa dos profissionais que atuam na área, assim como seu constante treinamento.

Caso contrário, corre-se o risco de transformar a atividade do órgão meramente burocrática, que repete procedimentos sem atingir resultados. As atividades serão desempenhadas apenas formalmente, sem a qualidade que é exigida.

Com o treinamento, os servidores potencializam sua competência, tornam-se motivados e criativos. Como resultado, melhora a qualidade das atividades e, conseqüentemente, são obtidos melhores resultados.

4. Conselho de Medidas Alternativas

Para que as medidas desenvolvam-se de forma eficaz, é necessário que os promotores de justiça, assim como os juízes, estejam integrados, conheçam os benefícios que elas geram.

O desenvolvimento de atividades isoladas, sem intercâmbio de informações, não favorece a melhora do sistema.

Assim, a existência de um Conselho de Medidas Alternativas, no âmbito do Ministério Público e no do Tribunal de Justiça é indispensável para que se atinja a eficácia das medidas.

O órgão administrativo para apoiar a aplicação, execução e avaliação das medidas alternativas, como anteriormente exposto, teria apenas atribuições administrativas. O Conselho de Medidas Alternativas faria o elo entre esse órgão e os agentes políticos que atuam na instituição respectiva.

De fato, é necessário que as instituições fixem diretrizes de ordem prática para os seus membros, de forma a potencializar os resultados das medidas tomadas.

Pesquisas realizadas devem ser analisadas e divulgadas, devem ser convertidas em ações e programas que visem à melhoria do sistema.

O Conselho pode desenvolver programas de monitoramento e avaliação das medidas aplicadas. Como ressaltado nos comentários às Regras de Tóquio “O monitoramento e a avaliação também focalizam a aplicação adequada de cada uma das medidas não-privativas de liberdade por parte das autoridades judiciárias e administrativas e pode contribuir assegurando consistência e equidade”⁹.

Como órgão diretamente interessado na implantação eficaz de sistemas de medidas alternativas, o Conselho pode propor ao Procurador-Geral ou ao Presidente do Tribunal que estabeleça contato com outros órgãos e entidades governamentais para a realização de programas.

Pode, também, desenvolver atividades que visem a incentivar a participação da comunidade na aplicação das medidas alternativas.

Criando-se o Conselho, haverá maior possibilidade de os órgãos competentes cumprirem suas missões e seus deveres institucionais.

A escolha dos membros do Conselho deve ser realizada de forma que os profissionais que mais se identifiquem com os princípios das medidas alternativas tenham possibilidade de concorrer ao cargo.

Devem ser realizadas reuniões periódicas, assim como estabelecidas rotinas para que as atividades sejam desenvolvidas de forma sistemática.

É necessário verificar que diversas decisões do Conselho irão implicar desenvolvimento de ações e atividades e que, para tanto, é necessária a existência de corpo técnico que auxilie o Conselho a atingir seus objetivos.

⁹ Comentários... p. 35.

5. Conclusões

5.1 - Para que o sistema das medidas alternativas seja eficiente, é necessária a criação de órgão administrativo para apoiar as ações dos juízes e promotores.

5.2 - O órgão deve exercer as seguintes atribuições: credenciamento, qualificação, prestação de esclarecimentos à pessoa em conflito com a lei, acompanhamento e fiscalização da execução da medida alternativa, pesquisa, elaboração de relatórios de investigação.

5.3 - O órgão deve ser criado e inserido nas estruturas administrativas do Ministério Público e do Tribunal de Justiça. Deve ser estabelecido convênio entre as duas instituições, para que haja distribuição de atribuições e o devido intercâmbio entre as atividades.

5.4 - As atribuições devem ser desenvolvidas com parcerias.

5.5 - Deve ser criado Conselho de Medidas Alternativas, no âmbito do Ministério Público e do Tribunal de Justiça.

Bibliografia

Cadernos do Ministério Público do Paraná, Curitiba, MP/PR, set./2000.

Comentários às Regras Mínimas das Nações Unidas Sobre as Medidas Não-Privativas de Liberdade - Regras de Tóquio, Tradução de Damásio E. de Jesus, Brasília, Ministério da Justiça, 1998.

Desenvolvimento e Implementação de Sistemas de Tribunais para Dependentes Químicos, National Drug Court Institute.

GOMES, Luiz Flávio, Penas e Medidas Alternativas à Prisão, São Paulo, RT, 1998.

Índice de Criminalidade: construção e usos na área da segurança pública, Revista do Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente nº 2, São Paulo, ILANUD/IBCCRIM, 1997.

Informativo da Central de Execução de Penas Alternativas – CEPA, Curitiba, MP/PR, set./2000.

Implementação de Programas, Revista do Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinquente nº 7, São Paulo, ILANUD/IBCCRIM, 1998.

JESUS, Damásio E. de, Penas Alternativas: anotações à Lei nº 9.714, de 25 de novembro de 1998, Saraiva, São Paulo, 1999.

Manual de Aplicação das Penas e Medidas Alternativas: Prestação de Serviços à Comunidade, Sanção Educativa e Socialmente Útil, Secretaria Nacional de Justiça, Ministério Público do Rio Grande do Sul, Rotary Internacional, Brasília, 2000.

ROCHA, Marco Antônio da, Critérios Técnicos a Serem Observados no Credenciamento de Instituições para Cumprimento de Medidas e Penas Alternativas, Cadernos do Ministério Público do Paraná, MP/PR, Curitiba, set./2000.

_____, Pensando a relação entre a prestação de serviços à comunidade e a prestação social alternativa (prestação pecuniária), Central de Execução de Penas Alternativas, Curitiba, MP/PR, 1999

_____, Programa de Acompanhamento e Fiscalização do Cumprimento da Pena ou Medida de Prestação de Serviços à Comunidade – PROAF/PSC, Cadernos do Ministério Público do Paraná, Curitiba, MP/PR, set./2000.

Agradecimentos: Eduardo Albuquerque, Marco Antônio Rocha, Mônica Louise de Azevedo e Vera Regina Müller.